

Gezondheidsrisico's door dieren en omgevingsrecht

19 In bepaalde gebieden van Nederland is sprake van zeer intensieve veeteelt. Deze brengt veel (economische) voorspoed, maar kent ook schaduwkanten. Eén daarvan is het gezondheidsrisico dat intensieve veehouderij met zich meebrengt voor mensen die in de omgeving van dergelijke bedrijven wonen. Dat is een serieus risico. Zo herinneren wij ons de uitbraak van een Q-koorts-epidemie als gevolg van met dit virus besmette geitenhouderijen. Daarbij waren doden te betreuren en werden duizenden mensen ziek. Op dit ogenblik probeert men in China het hoofd te bieden aan een nieuwe uitbraak van vogelgriep die al vele slachtoffers maakte. Een probleem dat ook al in Nederland speelde, net als overigens besmetting met de MRSA-bacterie van de omgeving van veehouderijen. Onderzoek van onder meer het RIVM, de GGD en de Gezondheidsraad laat zien dat de aanwezigheid van (mega) veehouderijen leidt tot verspreiding van en verhoogde blootstelling aan ziektekiemen van mensen in de directe omgeving. Uit het tot nu toe beschikbare onderzoek blijkt echter geen direct causaal verband met volksgezondheidsproblemen. Opvallend is dat de onderzoekers desalniettemin aanbevelingen doen voor het aanhouden van een zekere afstand tussen bedrijven onderling en met woningen.

Uit het Europese recht (onder meer de artikelen 2 en 8 EVRM) vloeit voort dat de staat een plicht heeft om via adequate regelgeving, toezicht en handhaving mensen te beschermen tegen dit soort gezondheidsrisico's. Ook geldt nadrukkelijk een informatieplicht. Omdat het hier deels om onzekere risico's gaat, is verder het voorzorgsbeginsel van belang. Op basis daarvan kan de afwezigheid van wetenschappelijke zekerheid over het intreden van gezondheidsschade niet het nalaten van effectieve en proportionale preventieve maatregelen rechtvaardigen.

Het voorgaande roept de vraag op of ons omgevingsrechtelijke toetsingskader voor het toestaan en inpassen van veehouderijen voldoende is toegerust om met de bedoelde gezondheidsrisico's om te gaan. Bij beschouwing van de relevante regelgeving en jurisprudentie op dit vlak valt om te beginnen op dat een toets op gezondheidsrisico's door dieren geen integraal onderdeel uitmaakt van het toetsingskader ten aanzien van ruimtelijke beslissingen (vgl. ABRvS 1 december 2010, *LJN BQ5732*). Dit terwijl afstandseisen wel worden aanbevolen door sommige van de hiervoor genoemde onderzoeksinstituten. Verder valt op dat voor het milieudeel van de omgevingsvergunning gezondheidsrisico's weliswaar wel onderdeel uitmaken van het toetsingskader, maar dat sprake is van een zware bewijslast ten aanzien van het aannemelijk maken van deze risico's (vgl. ABRvS 8 februari 2012, *LJN BV3245*). In feite moet voor het tegenhouden van de vestiging van een bedrijf in de directe nabijheid van bewoning met wetenschappelijke deskundigenrapporten worden aangetoond dat sprake is van 'onaanvaardbare risico's' (vgl. ABRvS 16 januari 2013, *LJN BY8509*). Het is de vraag hoe dit zich verhoudt met het voorzorgsbeginsel. Hoe dit ook zij, vastgesteld kan in ieder geval worden dat de bescherming van de volksgezondheid in het omgevingsrecht op dit moment niet optimaal is gewaarborgd.

Er bestaan diverse mogelijkheden om het omgevingsrechtelijke kader beter toe te snijden op gezondheidsrisico's door dieren. Zo zou de wetgever kunnen kiezen voor gezondheidsrisicocontouren in bestemmingsplannen, net als dat nu al mogelijk is ten aanzien van geur en geluid. Ook zou het gezondheidsrisico expliciet als criterium kunnen worden erkend bij de toetsing van ruimtelijke beslissingen zoals bestemmingsplannen. De rechtspraak zou daarbij het voortouw kunnen nemen waarna de wetgever een en ander zou kunnen verankeren. Dat geldt ook voor het mede op basis van het voorzorgsbeginsel versoepelen van de bewijslast bij het aannemelijk maken van gezondheidsrisico's. Wellicht zou eerder kunnen worden aangenomen dat risico's onaanvaardbaar zijn. In die zelfde categorie ligt de optie om de onderzoeksverplichtingen van de aanvrager en/of het bevoegd gezag te verzwaken in het kader van de voorbereiding van besluitvorming. Verder zou strenger kunnen worden gestuurd op het met luchtafvoer- en filterinstallaties beperken van de verspreiding van ziektekiemen.

Een deel van deze voorstellen zou een plaats kunnen krijgen in de beoogde nieuwe Omgevingswet waarvan nu een ontwerp ter consultatie voorligt. Het ontwerp voorziet namelijk in de mogelijkheid in omgevingsplannen milieuwaarden als geur en geluid normerend te laten werken. Dat zou ook mogelijk gemaakt kunnen worden voor gezondheidsrisico's, al dan niet in combinatie met een contourenbenadering. Knelpunt in het huidige ontwerp is dat – anders dan oorspronkelijk beoogd – niet is voorzien in een integraal toetsingskader met als centraal criterium de 'bescherming van de fysieke leefomgeving'. Daarvoor zou alsnog kunnen worden gekozen. Een ander knelpunt is dat het huidige ontwerp het afzonderlijk aanvragen en verlenen van toestemmingen voor de bouw- en milieuaspecten van een project weer mogelijk lijkt te gaan maken. Dit terwijl de bescherming tegen gezondheidsrisico's juist gebaat is bij een gecoördineerde benadering op dit punt, zoals die onder de huidige wetgeving wel geldt. Ook hier zou het ontwerp van de nieuwe Omgevingswet aanpassing behoeven.

Er zijn kortom genoeg mogelijkheden om het omgevingsrechtelijke kader te verbeteren. Er moet gekomen worden tot een meer integrale benadering van gezondheidsrisico's door dieren in het omgevingsrecht. Het is belangrijk dat de betrokken autoriteiten – wetgever, rechter en bestuur – deze handschoen oppakken, waarbij het aansprakelijkheidsrecht zo nodig een aanjagende rol kan spelen. Daarbij zullen zij, ten slotte, moeten worden gesteund door nader wetenschappelijk onderzoek. Het is opvallend dat er nog zo weinig bekend is over de precieze risico's en met name het causale verband tussen de verspreiding van ziektekiemen en de volksgezondheid. Gelet op enerzijds het belang van de volksgezondheid en anderzijds de economische betekenis van de intensieve veehouderij kunnen we het ons niet permitteren dat over de gezondheidsrisico's zoveel onzekerheid blijft bestaan.

Tom Barkhuysen